



Vår ref. 26/6672 - 1
Saksbehandler Kristian Ripegut
Dato 12.03.2026

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
51/26	Bystyret	09.04.2026

NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor – Kommunekommisjonens første delutredning

Kommunedirektørens innstilling

Bystyret gir sin tilslutning til foreslått høringsvar fra Skien kommune til kommunekommisjonens første del, og ber om at kommunens innspill tas med i det videre videre arbeidet.

Bakgrunn for saken

Kommunekommisjonens første delutredning, [NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor](#) ble levert 9. januar 2026 og tar for seg statlig styring av kommunene, demografiske utfordringer og forslag om endringer i ressursbruk. Høringsfristen er satt til **16. april 2026**.

Høringsvar fra Skien kommune: NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor – Kommunekommisjonens første delutredning

1. Innledning

Skien kommune takker for muligheten til å gi høringsvar til Kommunekommisjonens første delutredning, NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor. Kommunen deler i hovedsak kommunens problemforståelse og vurdering av utfordringsbildet for kommunesektoren, og ser positivt på at det er etablert et bredt sammensatt utvalg med mandat til å foreslå endringer i statens styring av kommunene.

Skien kommune er en mellomstor kommune med et bredt tjenestespekter og ansvar innenfor både velferdstjenester, samfunnsutvikling og myndighetsutøvelse. Kommunen står – i likhet med resten av kommunesektoren – i en situasjon preget av økende knapphet på arbeidskraft, strammere økonomiske rammer og økte forventninger til kvalitet og rettigheter i tjenestene. Summen av statlig styring, særlig gjennom detaljerte krav til bemanning, kompetanse, dokumentasjon og rapportering, begrenser i økende grad kommunens handlingsrom til å foreta helhetlige prioriteringer og nødvendige omstillinger.

Skien kommune mener derfor at kommunekommisjonens arbeid er både nødvendig og tidsriktig. Kommunen støtter hovedretningen i kommunens arbeid, der rammestyring, lokal

prioritering og fleksibel bruk av personell løftes frem som sentrale virkemidler for å sikre bærekraftige kommunale tjenester også i årene fremover.

Det er kommet mange aktuelle høringssvar og innspill fra kommunenorge og KS i denne høringsprosessen. Vedlagt saken følger en del av disse formidlet via KS. Kommunedirektøren har i kommunens høringssvar valgt å ta utgangspunkt i de viktigste konkrete forslagene fra kommisjonen. Videre har kommunedirektøren tatt med en knippe innspill til hva Kommunekommisjonens del 2 bør se mer på. Antallet innspill til dette er ikke uttømmende fra kommunedirektørens side, og kan gjerne ses i sammenheng med andre innspill og høringssvar fra KS som er vedlagt saken.

2. Overordnede vurderinger

Skien kommune støtter kommisjonens overordnede problemforståelse: at summen av statlig styring i dag er blitt for omfattende og lite samordnet, og at dette svekker kommunenes evne til å bruke ressurser effektivt og målrettet. Kommunen deler vurderingen av at dagens styringsregime i for liten grad tar hensyn til at kommunene har svært ulike forutsetninger når det gjelder demografi, kompetansetilgang, økonomi og lokale behov.

Særlig viktig er kommisjonens tydelige budskap om at knapphet på arbeidskraft er en strukturell utfordring som ikke kan løses gjennom ytterligere rettighetsfesting, bemanningsnormer eller detaljerte kompetansekrav. Skien kommune slutter seg til kommisjonens formulering om at «det hjelper lite å ha en rettighet dersom det ikke finnes personell til å oppfylle den».

Kommunen mener også at kommisjonen på en god måte synliggjør spenningen mellom sektorisert statlig styring og kommunenes ansvar for helhetlige prioriteringer på tvers av tjenesteområder. Denne spenningen er særlig krevende i møte med strammere økonomiske rammer og økte omstillingsbehov.

3. Kommentarer til kommisjonens konkrete forslag

3.1 Lærernormen i grunnskolen

Kommisjonens flertall foreslår å avvikle lærernormen, subsidiært å flytte normen til kommunenivå. Skien kommune støtter vurderingen om at dagens lærernorm på skolenivå i liten grad gir mulighet til å hensynta lokale forhold og mulighet til å prioritere ressursene dit behovene faktisk er størst. Skoler, elevgrupper og klasser har ulike utfordringer, og behovene varierer over tid. En norm som er knyttet til faste forholdstall per skole og hovedtrinn, gir liten fleksibilitet til å styrke innsatsen der den gir størst effekt for læringsmiljø og elevenes læringsutbytte. F. eks er intensjonen i Opplæringsloven kap 11- 1 Tilpasset opplæring, 11-2 Tilfredsstillende utbytte, 11-3 Intensiv opplæring 1-4 trinn og 11-6 Individuell tilrettelagt opplæring alle gode, men gir i kombinasjon med lærernormen skoleeier og skolene svært redusert handlingsrom til å prioritere ressursene der behov er størst.

Skien kommune vurderer at en flytting av normen til kommunenivå vil være et riktig første steg, og deler vurderingen gjort av KS hovedstyre at dette vil gi skoleeier større ansvar og bedre mulighet til helhetlig ressursstyring. Skien kommune understreker at endringer i lærernormen ikke svekker kravene til forsvarlig opplæring, elevenes rettigheter eller skoleeiers ansvar etter opplæringsloven.

3.2 Kompetansekrav i helse- og omsorgstjenestene

Kommisjonen foreslår å oppheve de lovfestede kravene til bestemte profesjoner i helse- og omsorgstjenesteloven. Loven stiller krav til at kommunene skal ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog. Kommunen skal levere forsvarlige tjenester på helseområdet. Skien kommune opplever i dag at lovfestede kompetansekrav i liten grad tar høyde for den faktiske tilgangen på arbeidskraft, og at de bidrar til redusert fleksibilitet i organisering og bruk av personell. Detaljerte kompetansekrav svekker kommunens mulighet til å sette sammen tverrfaglige og hensiktsmessige team tilpasset lokale behov.

Skien kommune deler KS' vurdering av at kommunene uansett har et ansvar for å sikre faglig forsvarlige tjenester, og at dette ansvaret ikke forsvinner ved en oppheving av detaljerte kompetansekrav. Kommunen mener at vurderinger av hvilken kompetanse som er nødvendig, i større grad bør gjøres lokalt, innenfor rammen av forsvarlighetskravet. Skien kommune støtter derfor kommisjonens forslag.

3.3 Øremerkede tilskudd og rammefinansiering

Skien kommune støtter kommisjonens forslag om å innlemme flere øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Kommunen deler vurderingen av at dagens omfattende bruk av øremerkede og søknadsbaserte tilskudd gir høye administrative kostnader, svak prioriteringseffektivitet og begrenset lokalt handlingsrom.

Samtidig vil kommunen understreke at overgangen til rammefinansiering må utformes slik at midlene faktisk gir kommunene reell frihet. Det er avgjørende at midler som innlemmes ikke samtidig videreføres gjennom detaljerte føringer, rapporteringskrav eller forventninger som i praksis opprettholder statlig detaljstyring.

Når det gjelder grunnskoletilskuddet i inntektssystemet, støtter Skien kommune forslaget om å avvikle ordningen. Kommunen vurderer at tilskuddet i dag kan stå i veien for hensiktsmessige strukturelle vurderinger og effektiv organisering av skolesektoren.

Skien kommune deler kommisjonens vurderinger om at tilskuddsordningene til natursats, klimasats og klimatilpasning ikke innlemmes i rammetilskuddet, men at det vurderes andre forenklinger på området.

Skien kommune deler også kommisjonens anbefaling om å heve beløpsgrensen for krav til rapportering på øremerkede tilskudd til 500 000 kr.

3.4 Investeringstilskudd i helse- og omsorgssektoren

Skien kommune deler kommisjonens vurdering av at dagens investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser er lite fleksibelt og i for stor grad knyttet til bestemte boformer og detaljerte krav til organisering og utforming.

Kommunen mener at ordningen i sin nåværende form ikke er tilpasset utviklingen mot mer varierte bo- og tjenesteløsninger, herunder nye mellomformer mellom hjemmebaserte tjenester og institusjon. Skien kommune støtter derfor kommisjonens anbefaling om forenklinger, og mener det bør vurderes mer grunnleggende endringer i ordningen i neste delutredning.

4. Innspill til videre arbeid – temaer for NOU 2

Skien kommune mener at kommunekommisjonens andre delutredning bør gå videre på flere områder som i begrenset grad er berørt i NOU 2026:1:

4.1 Kompetanse- og bemanningskrav i oppvekstsektoren

Kommunen finner det påfallende at kompetansekrav i skole og barnehage i liten grad er behandlet parallelt med helse- og omsorgssektoren. Skien kommune mener at kompetansekrav i skole og barnehage bør vurderes med samme prinsipielle tilnærming som i helse. Bør krav til utdanningslengde fortsatt være det samme i 1 klasse i barneskolen som i videregående opplæring, og er behovet for faglig fordypning i basisfag det samme i 1. klasse som på slutten av barneskolen? Skien kommune mener at det vil være hensiktsmessig å redusere forskriftsdetaljeringen på dette området, øke det lokale handlingsrommet og stole på at lokal skole- og barnehageeier har kompetanse til å sikre god og forsvarlig sammensetning av personalgrupper og kompetanse for å løse oppdraget.

I barnehage bør det ses nærmere på utdanningskravet for å se på ordninger som åpner opp for andre profesjoner/yrkesgrupper, f. eks barnevernspedagoger. Kommune Norge står overfor en stor utfordring i rekruttering til barnehagefeltet. Endringer i utdanningskravet bør

sikte på å øke rekrutteringsgrunnlaget, gi bredere kompetanse i barnehagene og utnytte mer av kompetansen som finnes i kommunene.

Skien kommune mener at pedagognormen i barnehage bør gjøres mer fleksibel ved å oppheve terskelverdien som utløser krav til en ny pedagog i hel stilling. På denne måten vil barnehageeier ha mer fleksibilitet i dimensjonering av barnehagetilbudet enn i dag med en norm som er absolutt.

4.2 Språkkrav

Skien kommune anerkjenner at tilstrekkelig norskkompetanse er viktig for å lykkes i det norske arbeidslivet. Mangel på norskkompetanse er samtidig en av de viktigste årsakene til en stor andel av innvandrerbefolkningen står utenfor arbeidslivet. I tillegg til at det ville være veldig bra for den enkelte innvandrer å komme i jobb og bli selvforsørget, er norske kommuner avhengig av å mobilisere den arbeidskraften som ligger i dette utenforskapet. Vi mener det er avgjørende for å lykkes med sikre tilstrekkelig arbeidskraft at språkkrav i både helse, skole og barnehage bør vurderes samlet og innenfor rammen av det arbeidskraftbehovet som foreligger i kommunene (jf kap. 5 i Kommunekommisjonen). Helt konkret mener Skien kommune at språkkravet i barnehageloven § 27 ofte kan være til hinder for gode lokale bemanningsløsninger, at denne typen reguleringer kan fjernes og overlates til kommunale vurderinger innenfor forsvarlighetsrammer.

4.3 Tilskuddsordninger og partnerskapsmodeller

Kommunen opplever at tilskuddsordninger innenfor oppvekst, helse og kompetanseutvikling er preget av stor detaljering og byråkratiske søknads- og rapporteringskrav. Et eksempel på dette er «Kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole» som har en egen forskrift og en svært byråkratisk tilskuddsordning, og hvor bla. statsforvalterens rolle, kapasitet og rapporteringskrav gjør ordningen lite fleksibel og unødvendig komplisert. Intensjonen med å samle tre kompetanseordninger (Kompetanseløftet, Dekomp, Rekomp) til én er god.

I gjennomføringen blir det både byråkratisk og tungrodd når de ulike aktørene (Direktorat, Statsforvalter, UH sektor, kommunene) skal etablere smidige ordninger. Fortsatt bruker kommunene uhensiktsmessig mye tid på en ordning som har for dårlig effekt i barnehager og skoler.

Skien kommune ber kommisjonen vurdere mer helhetlige og forenklede finansieringsmodeller og rammer for tilskuddsordninger og partnerskapsmodeller.

4.4 Statsforvalterens rolle og tilsyn

Skien kommune støtter vurderinger om mer risikobaserte tilsyn, og ber kommisjonen se nærmere på statsforvalterens rolle, herunder balansen mellom veiledning, kontroll og kommunalt selvstyre.

4.5 «Myk lovgivning» og rettslig status

Kommunen mener det er behov for tydeligere avklaringer av rettslig status for veiledere, rundskriv og forventningsbrev. Slike dokumenter oppleves i praksis ofte som bindende, og kan bidra til å redusere kommunenes rom for å bruke skjønn og føre til uforholdsmessig styring uten lovhjemmel.

4.6 Solnedgangsbestemmelser og evaluering

Skien kommune ønsker at man i økende grad vurderer om lover, forskrifter og tilskuddsordninger skal ha en sluttdato, en såkalt solnedgangsbestemmelse, samt at en styrker kravet til evaluering av effekter ved ulike tiltak. Sistnevnte kan berede grunnen bestemmelser knyttet til avvikling av tiltak og bestemmelser som ikke (lenger) fungerer etter hensikten.

5. Avslutning

Skien kommune støtter hovedretningen i kommunekommisjonens arbeid og mener NOU 2026:1 representerer et viktig første steg mot en mer bærekraftig og helhetlig styring av kommunesektoren. Kommunen forventer at de prinsipielle grepene som er skissert i denne delutredningen følges opp med tydelige og modige forslag i NOU 2.

Referanser

NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor

KS: Innspill til kommunekommisjonen

KS: Notat – gjennomgang av kommunekommisjonens forslag

KS: Q&A om KS' syn på kommunekommisjonens arbeid

KS: Pressemelding 9. januar 2026

KS: pressemelding 13.2.26 – [Vi står samlet for å redusere statens styring - Hjem](#)

KS: Høringssvar 23.2.26 [ks-horingssvar-til-kommunekommissjonens-nou-1.pdf](#)

Vedlegg

NOU 2026_1 En bærekraftig kommunesektor_ Kommunekommisjonens første delutredning

ks-horingssvar-til-kommunekommissjonens-nou-1

Flak høringssvar kommunekommisjonen av høringssvar KS

Innspill til kommunekommisjonen fra KS

pressemelding kommunekom NOU1